



您的位置: [首页](#) >> [阅读文章](#)

阅读文章

Selected Articles

作者授权 本网首发

建立中国特色的社会保障制度

信春鹰

阅读次数: 2900

使用大字体察看本文

作为社会主义国家,中国从建国开始就非常关注社会保障问题,中华人民共和国第一部宪法第93条写道:“中华人民共和国劳动者在年老、疾病或者丧失劳动能力的时候,有获得物资帮助的权利。国家举办社会保险,社会救济和群众卫生事业,并且逐步扩大这些设施,以保证劳动者享受这种权利。”但是,正如《世界人权宣言》所指出的那样,一个国家社会保障制度是受到国家的组织和资源情况制约的。在中华人民共和国40多年的历史中,实现宪法规定的社会保障的权利经历了曲折的发展过程,还需经过艰苦努力。

一、改革开放前中国的社会保障制度

尽管有宪法规定,但是在1978年以前,人们一般认为社会保障是对一部分人的待遇而不是所有社会成员的权利。直到90年代初,中国的法律分类中还没有“社会保障法”范畴,有关的法律和法规一般都归在“劳动行政”的标题之下。1951年2月中央政务院颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》是中国社会保障制度的一个基础法规,现在仍然有效。从这个法规和其他相关的条例和规定的内容,可以看出当时的社会保障制度有几个特点:

首先,社会保障的权利不被看作是普遍人权。宪法没有写“每个人”都有这种权利,而是说“劳动者”享有这种权利。换句话说,提供社会保障是政府的责任,但不是对所有公民的责任,而只是对被当时的政策和法律包括在内的那些公民的责任。

其次,上述社会保障制度受经济发展水平制约。按照当时的立法意图,社会保障范围要随着经济的发展而逐步扩大。但是50年代后期以后,中国开始了频繁的政治运动,社会经济发展缓慢。特别是“文化大革命”开始后,社会正常的生产秩序和法律秩序被破坏,经济停滞。到70年代中期,国民经济到了崩溃的边缘,仅从当时社会财富匮乏这一点来看,社会保障制度范围的扩大就已经成为不可能了。

第三,中国当时的社会保障制度以苏联为模式,不包括失业保险。传统观念认为,失业是资本主义制度的产物,社会主义中国不应该存在失业问题,因此,失业保险是排除在外的。

第四,社会保障的财政来源单纯依赖国家。由于社会保障更多地被看作“福利”而非权利,所以权利享有者并没有相应的义务。社会保障支出被看成国家对国民收入的再分配,对于享受社会保障的权利的人,社会保障的费用被看作是“工资的延长”,他们自己没有资源投入。由于没有相应的责任,很容易使享受权

更多▲

特聘专家

法学所导航

走进法学所

机构设置

《法学研究》

《环球法律评论》

科研项目

系列丛书

最新著作

法学图书馆

研究中心

法学系

博士后流动站

学友之家

考分查询

专题研究

五四宪法和全国人大五十周年纪念专栏

最新宪法修正案学习与思考

公法研究

电信市场竞争政策

证券投资基金法

二、80年代以来社会保障制度的建设

改革开放逐渐改变了人们对于社会保障的认识。20年来，建立社会保障制度成为中国法制建设和法律改革的重要内容。这是中国政治与社会制度的重要进步。进步的推动力一方面是国内经济的迅速发展，另一方面是世界各国社会保障制度信息的传入和国际人权标准的促进。1991年中国政府以人权白皮书的形式正式向世界宣告中国政府对于普遍人权的尊重，此后中国国内的法律改革和人权保护制度的建设正在向国际人权标准接近。在中国签署的国际人权公约中，《消除对妇女一切形式歧视公约》和《儿童权利公约》具有明确的社会保障权利的条款。中国对于这些条款给予充分的重视，并且在国内立法中加以保障。例如，1992年颁布的《中华人民共和国妇女权益保障法》，规定妇女同男子一样享有同样的社会福利的权利，妇女在产假和哺乳期享有法律规定的社会保障权利。1991年9月4日，《中华人民共和国未成年人保护法》颁布并且实施，这部法律对于未成年人享有的社会保障的权利也作了详细的规定。1990年12月颁布的《中华人民共和国残疾人保障法》，规定了对于残疾人的社会保障。特别是1997年和1998年中国签署加入了联合国《经济、社会与文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利公约》。努力建设与国际人权公约相一致的国内法律体系，是中国正在进行的一项重要工作。

三、建立具有中国特色的社会保障制度--机遇与挑战

尽管取得了很大成就，但是中国的社会保障制度距理想仍然相差甚远，而且困难重重。如果说公民和政治权利的保护机制需要通过政治和法律体制改革来保障的话，社会保障权利则既与政治与法律改革相关，又需要一定的经济基础。在这方面，中国人民正面临着前所未有的机遇，也面临着严峻的挑战。机遇就是中国近年来的经济发展、法律制度的逐步健全，国内立法向国际人权标准的接近。经济的迅速发展会为社会保障制度提供更多的资源，法律制度的完善也将为社会保障制度提供更大的支持。

然而，社会保障权利的实现仍然面临着重重困难。首先，社会保障的权利是与一个国家的经济能力紧密联系的，中国是人口大国，生产力水平比较低，虽然近年来发展较快，但与发达国家相比，仍然有很大差距。据世界银行1995年的统计，在世界192个国家和地区财富排名表中，中国居倒数第31位。在国内，东部沿海地区和中西部经济发展差距也很大，到1995年底，全国贫困人口仍然有7000万，占农村人口总数的8.2%。对于这些人口来说，首当其冲的不是社会保障的权利，而是生存和发展的权利。

其次，中国正处在深刻的社会变革的过程中。从农业社会向工业化社会的转变与从计划经济向市场经济的转变同时进行，中国所遇到的问题是综合的、复杂的。整体的资源丰富和人均资源的匮乏之间的矛盾，经济全球化规则 and 标准与劳动者素质相对低下之间的矛盾，都使得中国的社会保障制度时时处在两难的选择之中。

第三，我国人口的70%以上仍然生活在农村，社会结构在一定程度上仍然是二元体制，即城市是一种体制，农村是另外一种体制。社会财富的分配和再分配不完全是货币形式，其标准也很复杂。这使得社会政治和经济制度的变革成为社会保障制度的前提条件。中国将很快进入老龄化社会。西方国家进入老龄化社会的过程是100年左右，在中国，这个过程缩小到20年。这就加剧了社会保障的难度。

由于上述背景，中国社会保障制度的建立和完善可以借鉴所有国家有益的经验，但是，没有一个现成的模式可供中国采用。创造“具有中国特色的社会保障制度”是惟一的选择。

（原载于《科学时报》1999年1月20日）

相关文章：

[悼念郑成思先生](#)

[21世纪：中国需要什么样的司法权力？](#)

[妇女与法律](#)

[尊重和保障人权 实现社会全面进步](#)

[法学理论的几个基本问题](#)

[示威的规则](#)

通过法律改革实现社会进步

法官职业化的制度保障

人为什么要遵守规则

正义是社会制度的首要价值

[更多>>](#)

网络版权: 中国法学网www.iolaw.org.cn “学者专栏”

[返回](#)

[网站简介](#) | [招聘信息](#) | [投稿热线](#) | [意见反馈](#) | [联系我们](#)

Copyright © 2003 All rights reserved 中国社会科学院法学研究所版权所有 请勿侵权

地址: 北京市东城区沙滩北街15号 邮编: 100720

[RSS](#)